

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO**

**REFORMA DO ESTADO: A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA.**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Orides Mezzaroba.**

**Mestrando: Nilzo Felisberto**

**FLORIANÓPOLIS, AGOSTO DE 2008**



**Para Regina, por sua quase incansável e exigente companhia.**

**Para Gustavo, filho-companheiro, dono de um silêncio que grita.**

**“Pensa-se sempre afogado na realidade dos contextos em que se pratica  
e que o reencantamento do mundo pressupõe a inserção criativa da  
novidade utópica no que nos está mais próxima”.  
(SANTOS, 2000, p.106)**

## RESUMO

Durante as últimas duas décadas, a questão do Estado ou, mais especificamente, a discussão em torno da reforma do Estado e do aparelho estatal tornou-se tema central na vida das sociedades modernas. Devido à amplitude e abrangência da temática, se faz a delimitação da área de estudo, buscando analisar, a partir de uma revisão bibliográfica variada, os modelos de reforma em curso. Esta dissertação apresenta a evolução do Estado, a origem e o desenvolvimento da administração pública brasileira, a imbricação entre patrimonialismo e burocracia, as reformas, as opções – gerencial e societal – seus ideários e suas características, técnicas e políticas, seu desenvolvimento histórico visando construir categorias de análise facilitadoras do desenvolvimento de um exercício comparativo entre estas propostas de reforma do Estado brasileiro. Por fim a experiência vivida pelo Estado de Santa Catarina e sua descentralização administrativa, que mescla de forma híbrida a gestão gerencial com a participação. A constituição dos conselhos representa talvez o passo mais importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal, contudo, trata-se de uma tarefa difícil na medida em que o Estado ainda se mantém como o protagonista central na definição da agenda política social. A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização da gestão pública provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão, embora que muitos destes conselhos tenham, ainda, um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas sem nenhum poder deliberativo, isto sinaliza que não basta apenas a constituição formal/legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo de tomada de decisão. Vale lembrar, que alguém disse alhures: participação é conquista!

**Palavras-chave:** Estado, reforma do estado, democracia, participação, descentralização.

## **ABSTRACT**

During the last two decades, the matter of the State or, more specifically, the discussion about the State reform, as well as the state system reform, has become the main concern in modern societies. Thus, due to the extension of such a subject it is necessary to delimit the study area, analysing, from a bibliographical review, the current models of reform. Therefore, this dissertation presents the evolution of the State, the origin and development of Brazilian public administration, the overlap between patrimonialism and bureaucracy, the reforms, the societal and management options - their ideas and characteristics (technical and political), and the historical development, aiming at constructing categories of analysis which can facilitate the development of a comparative exercise among these proposals of a Brazilian State reform. Next, the study presents the administrative decentralization experienced by Santa Catarina State which blends administration with participation. The constitution of councils is, perhaps, the most important step to democratize the decision taking process in the State, however, that is really a difficult task as the State still remains at the center of the social political agenda determination. The civil society participation in public management processes of formulation, deliberation, follow-up measures and inspection causes, even in embryonic form, the democratization of management, yet many of those councils have a very limited power, being merely consultative instances without any deliberative power, which means that it is not enough to have a formal/legal constitution of councils but the civil society participation in the decision taking processes is extremely necessary. It is worth remembering what someone once said: participation is conquest.

**Keywords:** State; State Reform; Democracy; Participation; Decentralization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ADMs - Associações de Desenvolvimento de Micro-bacias

CDRs - Conselhos de Desenvolvimento Regional

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina

FHC – Fernando Henrique Cardoso

JK - Juscelino Kubitschek

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PDRs - Planos de Desenvolvimento Regional

PND – Programa Nacional de Desestatização

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

S - Sujeito

SAF - Secretaria da Administração Federal

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SDR/Criciúma - Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma

UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina

## 4.1 –

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>1 OS FUNDAMENTOS HISTORICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>35</b>
<b>3 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: Excludentes ou Complementares? .....</b>	<b>57</b>
<b>3.1 A Administração Pública Gerencial .....</b>	<b>57</b>
<b>3.2 A Administração Pública Societal .....</b>	<b>65</b>
<b>4 DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: A Experiência Catarinense .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1 Metodologia: da coleta de dados à sua análise .....</b>	<b>95</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE 1 – Transcrição da entrevista 1 .....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE 2– Transcrição da entrevista 2 .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE 3 – Transcrição da entrevista 3 .....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE 4 – Transcrição da entrevista 4 .....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE 5 - Questionário.....</b>	<b>133</b>



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a produção acadêmica brasileira sobre administração pública e reforma do aparelho estatal tem se desenvolvido significativamente. Neste contexto, a importância da realização de pesquisas e análises dos aspectos técnico-administrativos sob a perspectiva das ciências sociais vem se destacando. Ainda que cada uma delas apresente suas peculiaridades, seus “olhares”, as tentativas de se realizar análises integradas vêm revelando grandes possibilidades de leituras cruzadas e o estabelecimento de valorosas pontes de acesso a saberes distintos que nos conduzem ao desenvolvimento de um saber administrativo-técnico que contemple os aspectos políticos.

Historicamente, observa-se que o Estado brasileiro foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado, traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. Os interesses corporativados e a privatização do espaço público formam o conjunto de pêndulos que fazem o Estado declinar em favor dos interesses do capital em plena expansão.

O processo de evolução da gestão pública passa por três modelos básicos: da administração patrimonialista para a administração burocrática - que aos poucos vem dando sinais de cansaço e esgotamento - e, por fim, para a administração chamada gerencial voltada para eficiência na gestão da coisa pública.

Atualmente, as referências indicam a tendência de desestimular o Estado paternalista, no sentido de se alcançar o Estado gerencial, voltado para o controle dos resultados e de ação descentralizada para alcançar seus objetivos sociais.

Desde o fim dos anos 70 acompanhamos avaliações, quase que unânimes, no sentido de que a excessiva centralização decisória do governo, patrocinada pelo regime militar, havia produzido, além da ausência de participação no processo decisório, a corrupção e a ineficiência da máquina pública. Esta avaliação alimentou grandes reivindicações democráticas e, dentre elas, a descentralização das políticas públicas. Assim, no Brasil dos anos 80, a centralização e autoritarismo eram encarados como filhos da ditadura, ao passo que

descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas.

Ocorre que este debate não se encontrava restrito ao Brasil, posto que em diversos países com democracias estáveis, a opção pela descentralização aparecia como alternativa às estruturas decisórias centralizadas e excessivamente burocráticas instituídas no esforço de construção dos Estados de Bem-Estar Social. Na Europa o movimento tomou força, sendo que em alguns países esperava-se que o processo de descentralização operasse em favor da radicalização da democracia, diante da desejada ampliação dos canais de participação política, como ocorreu na França; enquanto que em outros países como na Itália, a descentralização trazia consigo expectativas relacionadas à vitalização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por estados unitários excessivamente centralizados. Na Espanha e na Bélgica a demanda era a do federalismo, desejando buscar autonomia e representação política de etnias diversas.

No Brasil, assim como em muitos países latino-americanos egressos de regimes autoritários e centralizadores, a tese da descentralização tem amalgamado densas e variadas expectativas, desde os tradicionais argumentos da democratização da vida pública até, no caso das políticas sociais, a de maior aproximação entre decisões, demandas e demandantes.

Desde então, pode-se acompanhar ao longo das três últimas décadas, em nosso país, dois fenômenos distintos e não excludentes: a reforma das instituições políticas no decorrer de 1980, com a retomada de eleições diretas em todos os níveis do governo em 1982, e, as deliberações da Nova Carta Constitucional em 1988, que recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, esquecidas durante os anos de ditadura militar. Posteriormente, já completada a institucionalização do Estado federativo brasileiro, nos anos 90, inicia-se a implantação de um extensivo programa de descentralização de políticas públicas, especialmente das políticas sociais.

O Governo Collor cria, em 1990, o PND – Programa Nacional de Desestatização, abrindo caminho para o ciclo de privatizações que se sucederam durante toda a década, dando fim a mais de meio século de predomínio do modelo econômico, onde o Estado desempenhava a função intervencionista, assistindo a adoção de um novo padrão de atuação da máquina estatal.

A partir de 1995, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um amplo debate de reforma do Estado, estabelecendo mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, no sistema político, judiciário e tributário que se fizeram sentir na vida dos cidadãos, servidores e agentes políticos. A agenda de reformas do Governo

FHC objetivou, também, rever este paradigma de Estado intervencionista descentralizando a alocação de recursos, introduzindo os princípios de mercado para a provisão de serviços.

Em verdade as teses e tendências de descentralização têm se apresentado em quase todo o mundo, provocando uma série de questionamentos sobre o futuro do Estado.

Politicamente, acredita-se que este modelo de reforma do Estado, além de agilizar a máquina pública, ampliará a participação do cidadão na gestão dos bens públicos, estimulando os programas de ação comunitária.

Desta forma, compreende-se ter sido o século XIX o da organização e expansão dos Estados nacionais, observa-se o século XX como o século da organização, expansão e fortalecimento da sociedade civil e da democracia. Nesse contexto, a sociedade civil organizada representa o espaço de construção e participação dos segmentos de interesse dentro do Estado, que possibilita a verdadeira interação entre todos esses atores.

A discussão de cidadania tem seu espaço nos centros do pensamento social e político brasileiro e sua relevância encontra-se pautada, certamente, pela forma de intervenção dos protagonistas sociais em cada momento da história da humanidade.

Nesta relação sociedade-política/sociedade-civil, tem-se como consequência concreta e fundamental a emergência de experiências de construções dos chamados *espaços públicos*, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas de seus interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc.).

Partindo deste enfoque de maior participação cidadã, a estratégia da descentralização e da municipalização (da saúde, da educação, do emprego e renda, etc) tem sido muito discutida nos meios populares e acadêmicos e, praticada entre nós.

A descentralização, se democrática, nos permite a observação da existência de relações mais estreitas entre o Estado e o cidadão, permitindo maior aproximação da sociedade civil das esferas político-administrativas, em um esforço de construção participativa com a presença de uma ação transformadora de indivíduos em sujeitos ativos, de atores coadjuvantes em cidadãos.

Nesse diapasão, permitindo estabelecer diversas pontes de ligação entre a descentralização e participação, o Estado de Santa Catarina, acompanhando os rumos da contemporaneidade, apresentou à sociedade catarinense seu projeto de construção de uma nova estrutura administrativa, através da Lei Complementar nº 243/2003 que logo foi

aprimorada através da Lei Complementar nº 284/2005, estabelecendo o novo modelo de gestão para a Administração Pública Estadual.

Assim, o Estado de Santa Catarina por decisão governamental de seu mandatário, já no exercício de seu segundo mandato, tem implementado um projeto de descentralização das ações governamentais, buscando construir parcerias com os governos locais, com a sociedade civil organizada e com a iniciativa privada. O projeto de construção desta nova estrutura administrativa encontra-se calcado na implantação de 36 Secretarias de Estado, descentralizadas e apoiadas pelos CDRs (Conselhos de Desenvolvimento Regional), que desenvolvem ações e tomam decisões administrativas, técnicas e políticas mais próximas das comunidades interessadas.

Ao promover esta mudança na política governamental, sustentada em uma estratégia de mobilização da sociedade civil, o projeto do Governo do Estado de Santa Catarina tem-se tornado referência, despertando interesse por essa prática de descentralização, pelos pontos fundamentais que permeiam a agenda programática desta reforma, observando e comparando as retóricas conservadoras e progressistas em torno da questão. Porém, é importante considerar suas fraquezas, inovações, pontos de resistência, limites e potencialidades.

Assim como outros estudos de conceitos sociais, como cidadania, democracia, participação, termos como “Reforma do Estado” e “Descentralização” são essencialmente novos, complexos e dinâmicos, com vários significados dependendo de cada contexto e vêm sendo discutidos e construídos na prática do dia-a-dia. Sendo assim, se faz necessário o desenvolvimento de estudos acadêmicos mais aprofundados junto às estruturas governamentais, às organizações sociais e aos cidadãos, pelo menos no sentido de caracterizar essas ações, verificar seus benefícios a partir da percepção dos envolvidos e relacioná-las aos estudos já publicados, atendendo um dos critérios que justificam uma pesquisa, que é sua relevância acadêmica.

A contribuição social desta pesquisa será no sentido de desmistificar conceitos equivocados e fortalecer o conceito, até o momento considerado adequado, respeitando a diversidade das políticas partidárias, buscando identificar, de forma crítica, em que medida as políticas de descentralização estatal têm influenciado as práticas de reforma e modernização do Estado, bem como a intervenção da sociedade civil, seu envolvimento e parcerias com a sociedade política, em especial nos municípios abrangidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma (SDR/Criciúma), no período estabelecido entre os anos 2003 e 2006.

## Capítulo 1

### OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Ao longo da história, o Estado, num processo de transformação constante, assume as mais variadas feições. Dentro desse contexto de permanente mudança observa-se a existência de um movimento constante de reforma e contra-reforma do Estado que, em determinados momentos orienta para uma maior centralização administrativa, dentro de um modelo tradicional de Estado Social-Burocrático e, em outros o conduz a uma tendência descentralizadora, mais flexível administrativamente, com a redução do tamanho do Estado. Assim, sem a pretensão de apresentar um conceito definitivo de Estado, posto que este conceito inevitavelmente varie conforme a perspectiva adotada pelo pesquisador ou analista, o momento histórico em que se realiza o estudo e a posição ideológica de quem o define.

Partindo da compreensão de que o Estado é uma organização complexa, que detém o poder político, esta pesquisa bibliográfica propõe desvendar e desenhar o quadro histórico da evolução estatal apresentando os fatores determinantes deste processo, objetivamente extraíndo as bases do novo modelo de Estado. Mais importante do que a questão da origem do Estado, é a sua evolução histórica e o seu estudo para o tema é objeto de análise deste trabalho.

Construindo uma linha evolutiva da concepção de Estado poderemos visualizar também a evolução de seus objetivos e princípios fundamentais. A leitura de grandes pensadores da história da humanidade que se dedicaram ao estudo dessa temática, dentre os quais podemos destacar Platão, Aristóteles, Cícero, São Tomás de Aquino, Thomas Moore, Hobbes e Rousseau, nos leva a afirmar a existência de duas grandes correntes de pensamento acerca da origem do Estado. A primeira, que congrega autores crentes que o Estado existiu desde sempre, pois desde o início os homens estavam unidos em uma organização social dotada de poder para determinar o comportamento social da coletividade. Para esta, a teoria da formação do Estado dá-se em decorrência das necessidades do grupo social, tendo este existido anteriormente dissociado da idéia de Estado. Há ainda autores que consideram o Estado caracterizado por um conjunto de elementos, somente agrupados em um dado momento histórico, enquanto sociedade política já dotada de características bem definidas como soberania, poder e legitimidade.

Em verdade, desde a antiguidade até os nossos dias, o Estado é conhecido como a instituição que estabelece a ordem política à sociedade. Todavia nem sempre carregou consigo essa mesma denominação. Com um viés de ordem política ou de participação cidadã exemplifica a *pólis* dos gregos ou a *civitas* e a *república* dos romanos, como verdadeiras vertentes que por si traduziam a idéia de Estado. Destes últimos, desde a sua ascensão e expansão ao apogeu, a relevância dos vocábulos *imperium* e *regnum* destacara-se por assumir e exprimir a idéia e a tradução do Estado como organização voltada ao domínio e ao poder.

Primeira corrente de pensadores, composta por Aristóteles, Cícero e Santo Tomás de Aquino, parte do entendimento de que, se no primeiro agregado social, na primeira família, já se apresentava a noção de poder, ali estaria também o Estado em uma forma bastante rudimentar, como estaria ali também uma sociedade primitiva, e, de igual modo, um rudimento de Direito, enquanto forma de controle social dotado de poder coativo.

Conforme Cícero (1996, p.15),

[...] a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade de um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos bens, a leva a procurar o apoio comum.

É nesse pensamento que se baseiam muitos pensadores para afirmar que o Estado sempre existiu e sempre existirá, desprezando, assim, o fato de que a forma mais primitiva de poder dentro dos agregados sociais adveio da posse privada da propriedade, podendo ter perfeitamente havido sociedades sem Estados, mas nunca Estados sem sociedades. Neste sentido, Aristóteles (2000, p.56) afirma que,

[...] fica evidente, pois, que a cidade é uma criação da natureza, e que o homem, por natureza, é um animal político [isto é, destinado a viver em sociedade] e que o homem que, por natureza e não por mero acidente, não tivesse sua existência na cidade seria um ser vil, superior ou inferior ao homem.

Segundo Ramos (2007), para Aristóteles, o social significava mais o instinto gregário, algo que os homens compartilham com algumas espécies de animais. O simples viver junto, em sociedade, não caracteriza a destinação última do homem: a "politicidade". A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta a simples vida do convívio social da casa (*oikia*) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: a noção de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio, etc.

A sedentariedade das atividades agrícolas e pastoris, próprias desses primeiros agregados humanos, impele o homem habituado às armas, à vida nômade e caçadora, à aventura da guerra. Os conquistadores edificavam suas bases, fortalezas, castelos, estabelecendo regras de convívio com os dominados, cobrando tributos, protegendo, enfim formando agrupamentos organizados – bases das cidades-estado.

Para Aristóteles (2000, p. 53),

Toda cidade é um tipo de associação, e toda associação é estabelecida tendo em vista algum bem (pois os homens sempre agem visando a algo que consideram ser um bem); por conseguinte, a sociedade política [pólis], a mais alta dentre todas as associações, a que abarca todas as outras, tem em vista maior vantagem possível, o bem mais alto dentre todos.

O fato é que em atividades nômades ou sedentárias, extrativistas ou de exploração da terra, o homem sempre viveu em sociedade. No início para auto-subsistência, com o manejo da terra, a geração de excedentes, a iniciação em atividades econômicas mais complexas e o natural surgimento das cidades. A partir de então a vida urbana – marco da história e da civilização humana: “a família é, pois, a associação estabelecida pela natureza para atender às necessidades do dia-a-dia do homem [...]” (ARISTÓTELES, 2000, p. 56)

Naquele tempo, as principais cidades gregas eram estados independentes – tinham os seus próprios governos e exércitos, além de leis e tribunais próprios. Assim, ao falar da origem da cidade, Aristóteles fala da origem do Estado. Defende que a cidade-estado existe por natureza. Os seres humanos sempre procuravam viver sob um estado porque a vida fora do estado é simplesmente impensável. Viver numa sociedade governada pelo poder político faz parte da natureza humana. Quem viver à margem da cidade-estado, segundo Homero, “é um ser sem lar, sem família, sem leis”, pois tem sede de guerras e, como não é freado por nada, assemelha-se a uma ave de rapina. (ARISTÓTELES, 2000, p. 56)

Assim, nas sociedades primitivas, não mais nômades e já compostas de inúmeras famílias, fixa suas bases de uma autoridade própria que as dirigia, o que constitui os três elementos básicos para a formação de estado: a população, o território e a autoridade.

Platão (1996), em sua obra “A República”, indica que: a convivência em sociedade resulta do fato de que ninguém basta a si mesmo. Diante de tantas necessidades, num processo interativo, cada um vai recorrendo ao auxílio do outro, e deste para outro ou em favor do outro, de modo que essa associação de vontades e auxílios acaba por reunir os indivíduos em um só espaço físico, numa só habitação, onde esse conjunto de habitantes recebe a denominação de cidade ou estado; então o Estado nasce das necessidades humanas. O que nos leva a crer em Platão como o mais remoto dos contratualistas é o fato de que, em sua obra, o

mesmo faz referência a uma organização social construída racionalmente, sem qualquer menção à existência de uma necessidade natural.

Assim, para este conjunto de pensadores em que se pode destacar, além de Platão, Thomás Moore, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, o Estado surge em decorrência das necessidades do grupo social, que o considera como o conjunto de elementos agrupados em um dado momento histórico, fruto de um acordo de vontades - a teoria contratualista.

Entre os pensadores que trataram desta questão, da formação contratualista do Estado, segundo os quais a gênese do Estado institucionalizado, ou seja, a centralização do poder decorrerá da necessidade social, desta forma é em decorrência da vontade popular que se legitima a sua origem: a sociedade é tão somente um produto deste acordo de vontades – um contrato hipotético firmado entre os homens. Para Hobbes o Estado é um mal necessário devido à maldade intrínseca ao homem. A partir deste pressuposto, a sociedade precisa criar meios para se autogovernar e parâmetros que a norteiem. Deste modo cria-se uma instituição política que congrega recursos com a finalidade de viabilizar o bem-comum, valor positivo geral e finalidade pretendida pela sociedade.

Rousseau afirma a formação contratualista do Estado, segundo a qual este surge através de um pacto estabelecido entre os indivíduos com a finalidade da criação do estado social no qual prevalece a vontade geral sobre a vontade individual.

Para Hobbes (1996), os homens cansados de viver em constante temor da agressão “de todos contra todos” alienam suas liberdades, em favor de um ente superior, celebrando o contrato social. Inevitavelmente, esta constituição acaba por levar a clara sugestão ao absolutismo, com o surgimento da figura do soberano e do súdito, resultando no conceito de Estado.

[...] como uma pessoa, mediante pactos recíprocos, possa empregar a força e os meios todos, como julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns. O titular dessa pessoa se denomina soberano e se diz que tem poder soberano, e cada dos que o modelam é seu súdito (HOBBS, 1996, p. 79).

Não obstante, serem os clássicos, tanto “Leviatã” quanto o “O Príncipe”, frutos de condições históricas e específicas, voltados às questões diversas do fenômeno político, enquanto Hobbes, em “Leviatã”, analisa a legitimidade do Estado a partir da existência do pacto de sociedade, Maquiavel, em “O Príncipe”, por sua vez, busca descobrir e estudar os verdadeiros meios de exercícios do poder. O fato é que ambos, diante da perspectiva racional utilizada por seus autores, continuam até a atualidade, considerados de essencial importância à compreensão do próprio Estado Moderno.



Vale ainda destacar que, tanto “Leviatã”, que busca superar as influências do período medievo por meio do estudo do poder e suas técnicas, onde a racionalidade era levada às últimas conseqüências, como o “O Príncipe” que promovera a fundamentação do absolutismo sobre bases voluntaristas, sepultaram as antigas fundamentações de poder baseadas nas escrituras, justificadoras do poder divino do soberano, inaugurando, assim, uma nova maneira de encarar os fatos políticos, que a partir de então têm uma dimensão essencialmente humana.

Além desta perspectiva laica, ambas, obras a respeito do poder, anunciam o mais característico fenômeno do mundo moderno: o Estado-nação.

A existência e a organização do homem em sociedade, a partir de uma convenção inicial, são apresentadas e defendidas mais tarde, por Rousseau, em seu livro mais divulgado “O Contrato Social”, mas, em sentido contrário à teoria hobbesiana, refere-se à predominância de um estado de bondade e cooperação humana.

Afirma Rousseau (2001, p. 24),

[...] que a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais, mas que esse direito não provém da natureza, encontrando fundamento em convenções. Assim, portanto, é a vontade, não a natureza humana, o fundamento da sociedade.

Neste sentido, Dallari (2002, p. 17) nos ensina que os homens, sozinhos e impotentes diante dos obstáculos a serem superados, pensam numa maneira de combinar sua força e liberdade numa única “ferramenta”:

[...] encontrar uma forma de associação que defenda a pessoa e os bens de cada associado, de qualquer força comum; e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeçam senão a si mesmo, ficando, assim, tão livre como dantes... tal é o problema que o contrato social soluciona.

De forma que cada associado aliena seus direitos, sua liberdade, em favor da coletividade, produzindo um só corpo moral e coletivo: o Estado.

Hodiernamente, todos aqueles que adotam uma abordagem jurídica sobre o assunto tendem a considerar o Estado como representante de uma manifestação específica da sociedade e, resultado de um ordenamento carregado de imperatividade. Desta forma, chega-se ao Estado Moderno como explicação de uma operação jurídica de institucionalização do poder.

Em verdade, o Estado Moderno, a partir dos estados absolutistas de formações diversas, sócio-econômicas e/ou político-militares que lhes antecederam, ou ainda, com eles co-existindo, expressam claramente essa relação íntima entre o poder e Estado, que no pensamento de Weber (1985) representam que todas as formações políticas são formações de força, de tal maneira que se existissem somente agregações sociais sem meios coercitivos, não mais haveria lugar para o Estado e nem mesmo para a política.

Durante séculos, a Europa viveu sob a égide de uma organização política denominada feudalismo, cuja característica essencial poderia ser considerada como pluralismo jurídico e político, diante da notável fragmentação do poder político distribuído entre várias instâncias autônomas e independentes entre si: conviviam os feudos e as cidades livres diante de uma diversidade de ordenamentos jurídicos.

No período medieval, diante de tamanha fragmentação do poder político se confundia com o poder econômico e eclesiástico. Neste sentido, Sousa (1995, p. 57) afirma: “o feudalismo ou os regimes senhoriais próximos marcaram largamente a organização sócio-econômica e político-administrativa de Idade Média européia [...]”.

Assim, diante deste quadro de relações, o poder ocorria distribuído entre os nobres, bispos, feudos, reinos e corporações, cada qual formando um centro de poder descentralizado, posto que inexistia qualquer estrutura de Estado na forma centralizada ou institucionalizada.

Cada senhor feudal mantinha o ‘seu’ Estado, dentro de uma relação de dominação carismática, nos termos weberianos, mas que por outro lado apresentava-se como uma forte relação de dependência pessoal onde os senhores eram os únicos titulares do poder. Os servos não conheciam e não admitiam outra autoridade senão aquela advinda do proprietário do feudo, em favor do qual cultivavam a terra e a obediência, vivendo em total subordinação econômica, política, militar, ideológica e jurídica.

Para Hespanha (2005, p.113),

Frente a esta multiplicidade de estados, a materialidade física e psicológica do homem desaparece. A pessoa deixa de corresponder a um substracto físico, passando a constituir o ente que o direito cria para cada aspecto, face, situação ou estado em que um indivíduo se lhe apresenta. A veste torna-se o corpo.

Ainda que tenha havido na Inglaterra, neste mesmo período, um governo centralizador persistem as características básicas da sociedade medieval: uma pluralidade de agrupamentos sociais (corporações, mosteiros, universidades, igreja, aristocracia) competitivos entre si e cada qual dispendo de um ordenamento jurídico próprio.

Bobbio (1995, p. 26), destaca que a sociedade medieval era uma sociedade pluralista,

[...] constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais, cada um dos quais dispondo de um ordenamento jurídico próprio: o direito se apresentava como um fenômeno social produzido não pelo Estado, mas pela sociedade civil.

É nesse contexto histórico que Hobbes lança sua teoria do estado de natureza, do contrato social e do soberano, por meio de sua obra “Leviatã”. E, por meio de suas proposições sustenta a necessidade de justificar e legitimar o poder político como elemento essencial à garantia da paz: os homens vivem em estado de natureza e nesse estado a utilidade é a medida do direito.

Para que haja paz e um ambiente em que todos possam desenvolver seus objetivos, é necessário um contrato, um pacto social, uma sociedade civil que garanta artificialmente as regras mínimas para regular as relações entre os homens.

Hobbes avança em sua proposição ao afirmar que, para garantir que as regras sejam seguidas por todos, haveria a necessidade de que cada homem submetesse seus desejos à vontade de um único homem ou a uma assembléia geral determinada – o soberano, que, a partir de então, passaria a ser a única fonte legisladora e julgadora, tendo em suas mãos os poderes para executar as regras estabelecidas.

Acusado de ter sido um defensor da monarquia e de ter contribuído teoricamente para a sua legitimação, Hobbes faz uma inversão de fundamental importância para a justificação do poder: o poder do rei é derivado do contrato social, fundado no direito natural e não no direito divino, como pregavam os teólogos do século XVI, abrindo a possibilidade para o reconhecimento da legitimidade de outros tipos de governo. Esta concepção hobbesiana de soberania, segundo Wolkmer (1994, p.40-41), irá determinar o monopólio estatal na produção de normas jurídicas. Neste sentido afirma que,

A concepção de soberania introduzida por Hobbes atribui ao Estado Moderno o monopólio exclusivo da produção das normas jurídicas, ou seja, o Estado é o único agente legítimo capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sócias que vão se impondo. Exata asserção indica que, na dinâmica histórica, o princípio da estatalidade do direito desenvolveu-se concomitantemente com a doutrina política da soberania, elevada esta à condição de característica do Estado.

Esta será a chave criadora das condições teóricas para a passagem da sociedade feudal para sociedade moderna, lançando as bases sobre as quais, posteriormente

desenvolverá os fundamentos sobre o governo civil e os pressupostos filosóficos do liberalismo.

Para Maciver (1945, p.99), o desenvolvimento das atividades mercantis que se realizavam as margens dos burgos faz surgir uma categoria de sujeito até então inexistente no sistema feudal. Este processo,

[...] diminuiu a relativa importância da agricultura na vida econômica da civilização, vagarosamente a princípio, mais rapidamente depois, na época das grandes descobertas técnicas, criou uma nova classe cujo ponto de vista era completamente diferente do camponês e cuja capacidade de influenciar o Estado era consideravelmente maior.

A burguesia, em sua fase embrionária não se submetia a uma autoridade específica, porquanto não se vinculava à propriedade agrária pelo pacto servil, nem tinha sua atuação comercial limitada a um determinado burgo, mas sim a todos e a nenhum ao mesmo tempo.

No transcorrer dos séculos XV e XVII a Europa assistiu à ascensão da burguesia mercantil, à ruptura da unidade cristã em decorrência da Reforma Protestante, à afirmação da cultura renascentista e à formação das monarquias nacionais.

A burguesia, assim, alia-se aos reis e diante do feudalismo concentra cada vez mais poder em suas mãos. A formação desta nova estrutura de poder, os Estados nacionais marcaram esse período de transição e essa aliança entre reis e burguesia que, apesar de conjuntural, encontrava-se muito bem definida.

Para a burguesia, este Estado com poder centralizado era de fundamental importância, pois além de possibilitar a padronização monetária, a criação de legislação específica e que atendesse aos seus interesses, juntamente com a criação de exércitos nacionais, representaria uma importante retaguarda para os seus empreendimentos, tanto no estabelecimento de protecionismo alfandegário, como para conquistar militarmente outros mercados. Já para os soberanos, era importante estar ao lado da burguesia, pois esta representava a iniciativa privada para o comércio, que, ampliado proporcionaria maior arrecadação de impostos e conseqüente fortalecimento do poder real.

No campo religioso, esse momento de transição conheceu uma grande e importante cisão do cristianismo ocidental, com o protestantismo, iniciado por Martinho Lutero na Alemanha em 1517. Na verdade, a burguesia, em ascensão, precisava de uma moral

cristã que ao invés de condenar, estimulasse o acúmulo de capital. A igreja católica condenava a cobrança de juros, como prática de usura, uma prática pecaminosa. Claro que esta postura estava longe de refletir uma crítica de princípios. Era sim, uma crítica de interesses, pois na nova correlação de forças que se apresentava, igreja e burguesia se encontravam em lados antagônicos. A burguesia representava o novo, o capitalismo nascente, enquanto que a igreja agarrava-se às bóias do velho, do feudalismo decadente.

O renascimento cultural e científico baseado nos ideais de filósofos humanistas marcou a cultura européia entre os séculos XIV e XVI trazendo personalidades geniais e revolucionárias em todos os ramos do conhecimento e das artes como Leonardo Da Vinci, Dante Allighieri, Michelangelo, Galileu Galilei, Erasmo de Roterdã e Willian Shakespeare entre outros. Este período promoveu também, consideráveis avanços técnicos no aprimoramento da construção naval, além do desenvolvimento da cartografia, da física, da geografia e astronomia.

Já se disse um dia que a arte reflete a realidade histórica, que o artista projeta os valores, a moral e a ética de seu mundo. Neste sentido, na transição para o capitalismo, surge um novo homem: dos centros urbanos, mais crítico e sensível, representado na visão antropocêntrica e racionalista que chocava com a postura teocêntrica e dogmática, definida pelo poder clerical da Idade Média.

Num mundo que se torna cada vez mais laico e livre da tutela da igreja católica, o homem se sente livre para pensar e criticar a realidade que vê e vivencia. Sente-se livre para analisar essa realidade como algo em si mesmo e não como um castigo que Deus lhe reservou. E, assim como os pintores se debruçam nas minúcias das paisagens, nas disposições das figuras numa perspectiva geométrica, os filósofos também passam a questionar e a dissecar a realidade social. Os homens passam a entender a vida como fruto de suas ações e escolhas e não como resultado dos desígnios da justiça divina.

Novas instituições políticas e sociais, Estados nacionais e exércitos levam os homens a repensar a vida social e a história. E, neste fazer e refazer histórico, encharcados com os novos valores da burguesia, a monarquia não se assenta mais na legitimidade do sangue ou da linhagem, na herança ou na tradição, mas na capacidade pessoal do governante e em sua sabedoria. Nessa idéia de monarquia se baseia a aliança que a burguesia ascendente estabelece com os reis para o surgimento dos Estados nacionais, onde a ordem social será tanto mais atingível quanto mais o soberano agir como estadista, pondo marcha às forças econômicas do capitalismo em formação.

O Renascimento introduziu e desenvolveu o antropocentrismo, a laicidade, o individualismo e o racionalismo. Com relação à vida social, passou a concebê-la como uma realidade sobre a qual os homens atuam: percebeu-se também a existência de diferentes modelos de governo, a república, a monarquia, e passou a analisá-los e a defender ora um, ora outro modelo. Conseguiu-se vislumbrar a oposição entre o indivíduo e a sociedade, entre a vontade individual e as regras sociais.

O conceito de nação, como forma de organização política pela qual as populações estabelecem relações intersocietárias já se cristalizava. O nacionalismo emergente identificado com o monarca e preso ao sentimento de fidelidade e sujeição, dá lugar à noção de organismo representativo da coletividade, independente de quem o ocupa, por certo tempo, os cargos disponíveis.

John Locke desenvolverá em sua obra “Dois tratados do governo civil” os fundamentos e os argumentos da teoria política que servirá de base, justificação e legitimação dos governos civis.

Para Locke (2006), os homens antes do pacto social, viviam em estado de natureza, onde todos eram livres e iguais, portanto detentores do direito natural à liberdade, à autopreservação e à propriedade. Nesse estado de natureza, todos os homens têm o direito de julgar aqueles que infringissem os direitos naturais, sendo isso inevitavelmente transformado em fonte geradora de conflitos. A fórmula que se apresenta como garantidora destes direitos é a promoção de um contrato civil em favor do poder político do governo civil, que passará a ser responsável pela manutenção da ordem política.

Assim, o governo civil é fruto, não de uma renúncia dos direitos naturais dos indivíduos, em favor dos governantes, mas sim da consequência de um pacto civil entre homens igualmente livres, que renunciam à execução de leis naturais pelas próprias mãos em favor de um poder político que governa por meio de leis aprovadas por mútuo consentimento dos participantes do acordo, com fim de promover a harmonia geral entre os homens.

Estabelecem-se aí os pressupostos básicos e organização da sociedade civil e de limitação dos poderes do governo político, sendo que este possui o âmbito de atuação referencializado nos direitos naturais, deixando de ter um poder absoluto sobre os homens. Tem-se, então, que o objetivo principal de Locke, ao formular tais proposições, era limitar os poderes das monarquias absolutistas e, portanto, julgava conveniente que a elaboração das leis fosse efetuada por um corpo independente criado para esse fim, nesse caso, lugar e época, a Câmara dos Comuns na Inglaterra.

O princípio da representatividade política revela-se o aprofundamento da compreensão da vida social, assim como o aparecimento de teorias capazes de explicar a origem do valor das mercadorias e dos outros mecanismos sociais, mostrando o grau de desenvolvimento do pensamento social.

O ato de planejar e projetar o futuro trouxe consigo também o conceito de nação correspondendo à extensão territorial onde a burguesia de determinado país teria total controle sobre o mercado. A nação deveria se submeter a uma organização política da sociedade que privilegiasse o indivíduo, principal motor do progresso econômico. Este por sua vez, deveria estar livre das amarras impostas até então pela sociedade feudal.

Após um primeiro momento em que a existência de um poder central garantia a emergência e a organização dessa nova ordem social, o mercado passa a exigir maiores liberdades para sua expansão. As novas formas de pensar e agir se aliava à necessidade de a burguesia libertar-se das amarras ainda estabelecidas pelas monarquias que não permitiam a livre iniciativa, a liberdade de comércio e a livre concorrência de salários, preços e produtos.

Agora a burguesia já se sentia forte e confiante em seus objetivos de vida para dispensar a figura do rei como seu aliado contra os privilégios feudais, tal como se sucedera na época mercantilista, em que o Estado nacional favorecia uma política de acumulação de capital por meio de monopólios, fiscalização e colonialismo.

Deflagrada por forças burguesas, a Revolução Francesa de 1789 inaugura o Estado Liberal fortalecido com as promessas de liberdade, igualdade e fraternidade que a partir de uma construção iluminista acabará por consolidar-se em um texto universal, base de uma Constituição, uma verdadeira certidão de nascimento do Estado que se acabava de criar.

Diferentemente de movimentos similares desencadeados na Inglaterra e na América do Norte, a Assembléia Nacional da França chamou para si a iniciativa de tornar universais os preceitos liberais, positivando-os na *Declaração Universal dos Direitos dos Homens*. Bonavides (2001, p.30) destaca que os revolucionários

[...] procederam como havia procedido o apóstolo Paulo com o Cristianismo. Dilataram as fronteiras da nova fé política. De tal sorte que o governo livre deixava de ser a prerrogativa de uma raça ou etnia para ser o apanágio de cada ente humano; em Roma, universalizou-se uma religião; em Paris, uma ideologia. O homem-cidadão sucedia ao homem-súdito.

A revolução burguesa albergou a soberania popular como direito político universal. Por intermédio do sufrágio sazonal, a vontade de cada indivíduo daria lugar à

vontade geral por meio da representação política. O povo, anteriormente sufocado pela dominação e pela tirania, buscando garantir as liberdades individuais há pouco declaradas, desenvolveu um sistema de separação e de controle de poder. Esperava, com isso, limitar ao máximo a concentração do poder nas mãos de um ou alguns poucos indivíduos. Quebra-se, assim, a unidade do poder absoluto, surge a clássica separação de poderes.

O novo sistema, no entendimento de Bonavides (2001), aparentemente contraditório com a doutrina política de soberania popular de Rousseau, preocupava-se com a criação de controles, de forma que nenhum órgão ultrapassasse sua competência ou suplantasse a do outro. Nesse sentido, o novo poder soube combinar a teoria emancipadora de Rousseau com as teorias políticas de John Locke e Montesquieu, estabelecendo a distribuição da soberania em três órgãos distintos: os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Para Bonavides (2001, p.70) a burguesia somente fez encobrir a contradição entre os princípios professados por Rousseau e Montesquieu, porquanto,

Os povos europeus pediam também a liberdade, tanto quanto o inglês. E no exemplo das bem-sucedidas reivindicações inglesas do século XVII, que instauraram definitivamente o sistema liberal, buscavam a base teórica de suas aspirações. [...] Foram encontrá-la ao engendram a técnica da divisão de poderes, pois a unidade do poder, se abertamente esposada, como na Inglaterra, por parte da aristocracia, implicaria, no Continente, sua remoção do monarca para o povo. Queriam, assim, evitar que o poder recaísse no povo. [...] Estabelecida a antinomia soberano-povo, do seio deste destaca-se uma classe: a burguesia. Esta pretende escalar o poder, amparando-se constitucionalmente na técnica separatista.

Origina-se, assim, o Estado Moderno, com o império da limitação dos poderes, da reconhecida igualdade entre todos os cidadãos, sem distinções, e estabelecidas as liberdades, os indivíduos viveriam em sociedade como irmãos, não havendo a necessidade de intervenção do aparelho estatal. Todos teriam direito a iguais oportunidades para alcançar posições compatíveis com suas potencialidades. A preocupação com a felicidade e com o bem-estar deve ser deixada à livre determinação dos sujeitos. A limitação do poder monárquico fez surgir, então, a idéia de Estado mínimo, com atuação restrita aos assuntos de paz internacional e à garantia da ordem e da segurança.

O Estado liberal, marcando o advento dos tempos modernos, correspondia nos seus lineamentos básicos com as idéias então dominantes. Era a realização plena do conceito de direito natural, do humanismo, do igualitarismo políticos que os escritores do século XVIII deduziram da natureza racional do homem, segundo a



fórmula conclusiva de que “os homens nascem livres e iguais em direitos; a única forma de poder que se reveste de legitimidade é a que for estabelecida e reconhecida pela vontade dos cidadãos”. (MALUF, 1998, p. 129)

Fortalecida, a burguesia propunha agora outras formas de governo, baseadas na legitimidade popular, até mesmo governos republicanos, conclamando o povo a aderir à defesa da igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Esta reação engendrada contra o antigo regime, com a estruturação dos Estados Nacionais Modernos é pautada na confiança de que não seriam patrocinadas agressões aos direitos individuais.

Para Oliveira (2003, p.515), foram

Os conceitos de liberdade e de autonomia individual, base do liberalismo, projetaram-se, com ênfase, para além da autoridade tradicional, atingindo tanto a autoridade política como econômica, onde a sociedade passou a ser vista como um contrato a resguardar fins individuais.

O vitorioso Estado burguês eleva os direitos da liberdade ao cume da ordem política. Liberdade essa, indispensável à manutenção do poder político e que, só nominalmente, se estendia às demais classes.

Permitia-se aos burgueses falar, ilusoriamente, em nome de toda a sociedade, com os direitos da liberdade que ela mesma proclamara, os quais se apresentavam, em seu conjunto, do ponto de vista teórico, “válidos para toda a comunidade humana, embora, na realidade, tivesse bom número deles vigência tão-somente parcial, e em proveito da classe que efetivamente os podia fruir”. Conforme impende Bonavides (2001, p. 44),

[...] disso não advinha para a burguesia dano algum, senão muita vantagem demagógica, dada a completa ausência de condições materiais que permitissem às massas transpor as restrições do sufrágio e, assim, concorrer ostensivamente, por via democrática, à formação da vontade estatal.

Impunha-se um novo modelo político de Estado: centralizador, com inúmeros cargos e funções que, por sua vez garantissem a efetividade e o controle da nova estratégia econômica. Esta nova estrutura estatal cada vez mais ligada à burguesia que, dentro da nova estrutura, caracteriza-se como a verdadeira mantenedora das contas públicas em um nível satisfatório. Firma-se, assim, uma relação de interdependência, onde os Estados que necessitavam dos empréstimos dos banqueiros burgueses e, esses, por sua vez, necessitavam dos mercados criados pelas práticas mercantilistas, o que, em última análise redundava em meio

de ascensão político-social da burguesia. O estímulo à produção nas fronteiras da nação financiava a própria prática de acumulação estatal. (BANDEIRA, 2005, p. 53)

Conforme Oliveira (2003, p.516),

[...] esse modelo emergente fez surgir um novo conceito de sociedade e de Estado, o Estado Moderno, com grande força libertadora, cujo crescimento da nova economia e das novas rotas de comércio lhe serviram de fundamento, provendo-o com os recursos de que necessitasse, não atingindo, porém, todas as classes sociais de então, servindo apenas aos interesses de uma minoria.

Nessa fase, com o renascimento dos Estados Nacionais, a nobreza que ainda não havia sido inteiramente desalojada de seu poder político, muito pelo contrário, veio servir à moderna forma de organização social, com a manutenção da estrutura de castas sociais e, ao mesmo tempo, permitiu o avanço e o desenvolvimento das relações mercantis, fonte de recursos do Estado.

Em verdade, para Bandeira (2005, p.52)

[...] confirmado está que o Estado absolutista surgiu para reafirmar o poder da nobreza, que estava debilitado com o fim ou pelo menos a diminuição da servidão, portanto os Estados monárquicos da Renascença foram em primeiro lugar e acima de tudo instrumentos modernizados para a manutenção do domínio da nobreza sobre as massas rurais, assim, as monarquias surgiram praticamente ao mesmo tempo em vários lugares diferentes devido aos mesmos motivos: a necessidade de reafirmação das classes dominantes e, talvez um ponto menos crucial, a ascensão da burguesia urbana que vinha tendo um grande avanço técnico e comercial e que deveria ser limitada em suas ações.

A ascensão do modo de produção capitalista, o fortalecimento da burguesia e a laicização do direito, representado pela diferenciação estabelecida entre as normas jurídicas e religiosas e pela formação de juízes leigos, implicaram em significativas mudanças sociais e políticas, resultando na formação de novos conceitos ideológicos.

Para Gramsci (1978, p. 757) a noção do direito do Estado, presente na classe burguesa, consiste, especialmente, na vontade de conformismo. Conformismo este, aliado ao modo de ser da sociedade capitalista e de sua crise político-ideológica que reforça o individualismo e bloqueia os espaços de participação. Gramsci escreve que, “através do ‘Direito’, o Estado busca tornar homogêneo o grupo dominante, e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente”. Nesse sentido, a sua função máxima é de fazer com que todos os cidadãos aceitem livremente o conformismo, bloqueando a construção de processos participativos e democráticos.

Ao longo de todo o século XVIII nota-se a estruturação do Estado Liberal, guardião da ordem e da segurança nacional, tendo sua atuação reduzida a um pequeno núcleo estratégico calçado no tripé: arrecadação, segurança e diplomacia. Trata-se do Estado mínimo, alheio às questões sociais e ao domínio econômico.

Para Semionatto (apud FONSECA, 2004) as análises gramscinianas sobre o Estado dirigem-se ainda às formas de como se expressa no pensamento liberal. O Estado liberal é, para Gramsci (1978, p. 2302), um aparelho repressivo às suas ações “limitam-se à tarefa da ordem pública e do respeito às leis”. É um Estado que não superou a sua fase econômico-corporativa, ou seja, confunde sociedade civil e sociedade política não se desenvolve como consciência de classe. É o Estado *veilleur de nuit, carabiniere*, policial, guarda-noturno.

Ressalta-se também a visão ampliada de Estado elaborado por Gramsci, onde o Estado é formado por duas esferas distintas mas inseparáveis que são: a Sociedade Política, que concentra os aparelhos legais de atuação do poder do estado; e a Sociedade Civil, que compreende organismos privados e voluntários, como partidos, organizações sociais, empresas, igrejas. Essa compreensão ampliada de Estado é importante para enfatizar a sua relação com a sociedade civil; entretanto, ao longo deste trabalho dissertativo, quando se utiliza o termo Estado refere-se à concepção mais comum que é ligá-lo à Sociedade Política e ao aparelho governamental.

Surgindo com as mudanças drásticas ocorridas na Europa, nos séculos XVI e XVII, que provocaram dentre outros fenômenos, a laicização do Estado com a crise da legitimidade divina que, desde a antiguidade servira a maioria dos governantes como fonte de seus poderes para gerir o Estado e, fundado no comportamento individualista, o Estado Liberal firmava-se na idéia de que os indivíduos, membros da sociedade atuam em grupos, mutuamente competitivos e não como elementos de classes sociais.

Nessa ótica, o Estado ideal passa a ser aquele que atua como árbitro neutro, que se situa acima dos conflitos e dos interesses agindo de forma imparcial, visando, sobretudo o bem comum.

Aspecto fundamental a se destacar nessa visão é a importância atribuída aos direitos individuais, políticos e econômicos, de certa forma expressos na defesa intransigente da propriedade privada. Este modelo de Estado modesto começa a decair com o fim da Primeira Guerra Mundial e com a Revolução Russa de 1917, vindo a ruir definitivamente na década de 30 do século passado.

Ainda que o Estado tenha garantido ao capitalismo o modo de produção, dando-lhe plena legitimidade de atuação, observa-se flagrantemente que não é com ausência do Estado que os problemas sociais e econômicos são resolvidos a contento, ao contrário, cabe a ele a função de organizar a sociedade e realizar a própria reforma.

A ampliação da intervenção do Estado na economia caracterizou-se como fenômeno universal, principalmente após a bancarrota capitalista com a crise de 1929 em Wall Street. Então, o capitalismo busca a superação de suas contradições a partir de um intervencionismo maior do Estado no domínio econômico e social.

A derrocada do Estado liberal encontra-se vinculada aos mesmos motivos de sua fundação: diante de uma crise generalizada, da ineficiência do livre mercado e da inexistência de políticas sociais, as economias capitalistas abrem caminho para a emergência de um estado intervencionista: o Estado Social-Burocrático.

As bases de implementação desta nova ordem encontram-se nas teses keynesianas relativas ao endividamento público e ao pleno emprego, objetivando evitar o crescimento do movimento comunista, entregam-se os anéis para não se perder os dedos.

De acordo com Fonseca (2004), Keynes acreditava que somente a oferta de novos postos de trabalho à população poderia novamente movimentar a economia, através do impulsionamento do consumo, mas que não caberia somente ao empresariado a responsabilidade de mobilizar esta estrutura. Diante destas circunstâncias, o grande trunfo de Keynes foi a responsabilização do Estado pela regulamentação da economia e também pelo financiamento do desenvolvimento econômico e social.

Vendo-se premida a fazer frente às mazelas sociais geradas pela primeira (eclodida a partir do uso da máquina a vapor) e pela segunda (sustentada pelo uso da energia elétrica) revolução industrial, dentre as quais se pode elencar a urbanização acelerada e o alto nível de desemprego e miserabilização, gerado pela substituição do trabalho manual pelo maquinizado, a estrutura do Estado teve que se transformar para, a par do respeito aos direitos individuais, passar a atender também os chamados direitos sociais, entendidos como fundamentais à sobrevivência e à sustentação da própria idéia de pessoa, com a dignidade que lhe é imanente. Os serviços públicos ganham um outro conceito, qualificando-se muito mais como prestações do poder público em prol do indivíduo – o que centra o prisma administrativo – do que como exercício do poder público, desfazendo seu caráter político. (FONSECA, 2004, p.164-165)

Enquanto que na vigência do Estado Liberal, como já mencionamos anteriormente, o fator de sua legitimação encontrava-se depositado no respeito aos direitos individuais, no Estado Social, a sobrevivência do modelo liberal desloca-se para a prestação de serviços (saúde, educação, moradia). O Estado Social-Burocrático, de índole intervencionista, segue a lógica

de que quanto mais variados e de melhor qualidade forem os serviços prestados, mais legítimo será o exercício de poder.

Saldanha (1987, p. 63) nos alerta: “do mesmo modo que não é pertinente dizer, a respeito do Estado liberal, que este extinguiu por inteiro os traços montados pelo absolutismo, também não convirá afirmar, do Estado social, que eliminou totalmente as estruturas liberais”.

Esta nova visão do Estado reconhecia seu papel nos âmbitos econômico e social, o que correspondia para o Estado intervencionista, para além do disciplinamento da atividade econômica, assumir a prestação de serviços sociais fundamentais. Na prestação de serviços sociais, devia garantir-lhe a diversidade e quantidade serviços necessários à demanda social, bem como sua excelência e qualidade no atendimento, enquanto que na atividade econômica deveria buscar sua compatibilização com os interesses coletivos, limitando-a em favor destes interesses e estimulando-a com a concessão de apoio financeiro, crédito, infra-estrutura para iniciativa privada, ou ainda, por sua própria atuação como prestador de serviços.

A nova máquina estatal cria um novo estado de dependência do indivíduo, extensivo à dignidade humana, na prestação de serviços públicos que lhe tranquilizem diante de suas carências mais urgentes. Com a ampliação do atendimento, pelo Estado, vê-se o agigantamento do aparelho estatal.

Nesse período, momentos que antecedem a Segunda Guerra Mundial, a humanidade acompanhou, com notável passividade, a emergência de Estados autoritários e totalitários, todavia, ainda que paralelos à existência do modelo de liberalismo reformista existente.

Este último, adepto a intervenção estatal no domínio econômico, objetivando sanar as falhas do livre mercado, minimizar os abusos cometidos contra o direito de propriedade, tem como principal característica enfatizar o bem-estar da sociedade.

O Estado autoritário tutela os interesses da sociedade civil, despreza a democracia liberal e monopoliza a representação política, determina os interlocutores da sociedade civil com a sociedade política.

Por sua vez, o Estado totalitário elimina todas as distinções entre sociedade civil e Estado, havendo o mais absoluto controle deste sobre a vida dos cidadãos.

Em que pesem todos os males do livre mercado, a maior diferença entre os Estados totalitário, autoritário e os Estados liberais reformistas é o respeito deste último à democracia. Neste sentido, por ser flagrante tal diferença, Dahl (2001, p. 175) leciona:

Historicamente, o desenvolvimento das convicções democráticas e de uma cultura democrática estava estreitamente associado ao que chamaríamos de *economia de*

*mercado*. Mais especificamente, uma condição altamente favorável às instituições democráticas é uma economia de mercado em que as empresas econômicas são principalmente de propriedade privada e não estatal. No entanto, a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades no acesso político a que diferentes cidadãos têm acesso.

Faz-se necessário, todavia, destacar que o surgimento dos Estados totalitários, no século XX, tem como uma de suas principais causas o combate à possibilidade de constituição e fortalecimento dos Estados socialistas. Na Alemanha o nazismo, na Itália o surgimento do fascismo, em Portugal emerge o salazarismo e na Espanha o franquismo, são exemplos flagrantes desta estratégia de combate ao espectro socialista que se fortalecia.

Surge, nesta nova realidade, o chamado Estado do Bem-Estar social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos, em especial na Europa; o estado desenvolvimentista e protecionista nos países em desenvolvimento; e os estados comunistas do bloco soviético.

Há que se destacar que, de acordo com propagandas governamentais, vultuosos recursos foram deslocados de ações sociais mais urgentes para o financiamento do acúmulo de capitais, para os investimentos com ciência e tecnologia, além de subsídios para a produção, do financiamento dos excedentes agrícolas, o apoio ao mercado financeiro e de capitais. Restando aos gastos sociais poucos investimentos em educação, saúde pública, subsídios para os transportes.

O Estado, enquanto regulador da economia, agindo em substituição à auto-regulação do mercado, facilita a existência da desmercantilização das relações sociais, tornando possível o acesso dos cidadãos aos serviços sociais básicos e a legalização de “elevados níveis de proteção social garantidos como direitos de cidadania pelo Estado, cuja intervenção assegura a solidariedade nacional e torna possível a desmercantilização da proteção social”. (SANTOS, 2002, p. 24)

É fundamental estar atento para não confundir o advento do Estado de Bem-Estar Social com a mera adoção de políticas sociais. Esta é apenas uma das faces do *Welfare State* que não só se aplica a efetividade de políticas que busquem melhorar as condições de vida da população, mas também ataca outras questões relevantes como o desemprego, a melhoria dos salários, o controle macro-econômico e etc. Assim, o Estado de Bem-Estar Social é muito mais do que um estado de aplicação das políticas sociais, vindo a se envolver em uma abrangente frente de intervenções, desde os conflitos sociais até a regulação de questões econômicas alheias ao conhecimento de seus beneficiários.

Conforme Bastos (2002, p.167),

O Estado passou, pois, a assumir um papel, de início, regulador da economia, o que era feito mediante a edição de normas disciplinadoras da conduta dos agentes econômicos. Num segundo momento, passou ele a protagonizar a própria atividade econômica, criando empresas com tal finalidade, ou participando, em sociedades, dos capitais de empresas privadas. Tornou-se ele, em consequência, um grande empregador. Sua burocracia agigantou-se. A vida social ganhou em complexidade. Aos segmentos sociais já existentes vem-se agregar uma poderosa burocracia estatal. Portanto o Estado Social caracteriza-se por um alargamento substancial, até mesmo asfixiante, das funções estatais. O Estado passa a interessar-se por um larguíssimo espectro de interesses que não se limitam mais aos da segurança, distribuição da justiça e feitura e aplicação das leis. Penetra ele pelo emaranhado dos conflitos sociais, nos quais procura respaldar as partes mais fracas. Ingressa no econômico, não só no exercício de um poder de polícia alargado, mas pela própria prestação da atividade econômica.

Esta talvez seja uma das transformações mais significativas do tempo moderno: a mudança do papel do Estado. O Estado foi mudando e converteu-se de um Estado tradicional e alheio para um Estado envolvido e provedor direto do progresso social e econômico, diante de uma renovada responsabilidade de garantir um ambiente propício à sociedade civil, chamando o setor privado a estabelecer parcerias, tornando-se “sócios” no desenvolvimento da nação.

Para Sacaff (2005, p.1024)

[...] a intervenção do estado no domínio econômico decorreu de um imperativo do próprio sistema liberal então existente, que dela necessitou a fim de regular as relações privadas concorrenciais e predatórias que surgiram. Foi como uma imposição do sistema para a sua manutenção, e não uma forma de seu ultrapassamento. Sua mitigação favoreceu sua permanência. (SACAFF , 2005, p. 1024)

Com o desenvolvimento econômico crescente e com as também crescentes manifestações dos trabalhadores, gerando uma série de instabilidades políticas, o sistema vigente sente-se obrigado, para aliviar a pressão que sofre, desenvolver uma série de políticas públicas e concessões.

Neste momento surge o Estado, como instituição forte, com o objetivo de impor novas regras à economia como forma de reerguê-la e prover o desenvolvimento social. Tal intervenção faz-se necessária no sentido de estabelecer um sistema de proteção social contra os problemas gerados pelo próprio desenvolvimento: uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, vistos como direito e não mais como caridade, provedores da dignidade humana. Assim, “as medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção a heterogeneidade da pobreza”, afirma Arretche (1995, p. 11).

Desta forma, depreende-se que o *Welfare State* surge como fruto da luta de classes, ou ainda, de forma mais ampla, trata-se de uma articulação de políticas de redistribuição resultante da organização e da ação das massas trabalhadoras.

Bonavides (2001, p. 37), argumenta que o Estado conformando as políticas da classe trabalhadora na estrutura liberal vigente “[...] debaixo das pressões sociais e ideológicas do marxismo, o Estado Liberal não sucumbiu, nem desapareceu: transformou-se. Deu lugar ao Estado Social”.

No entendimento de Navarro (1993, p. 160-169), o Estado de Bem Estar-Social teve sua razão de ser no argumento do princípio de que a classe capitalista, diante da pressão trabalhista e de exigências de novos mercados consumidores, da necessidade de expansão do consumo decorrente da produção de massa, estabeleceu uma série de acordos e acertos institucionais necessários à continuidade do processo de produção e acumulação.

A classe capitalista tinha suas razões em apoiar a ampliação de benefícios sociais, por que, de um lado rebaixava os custos com o emprego de trabalhadores assalariados e, por outro, os trabalhadores se tornavam cooperativos com a produção capitalista diante do acesso ao benefício do consumo e dos serviços sociais oferecidos pelo Estado.

Navarro (1993, p.161) afirma que dessa forma,

[...] o Estado de Bem-Estar Social – um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas – é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel.

Nesta perspectiva, a tese defendida por Navarro (1993) não corrobora com a idéia de que a classe trabalhadora por ter sido seduzida e cooptada pelo capitalismo, tenha se caracterizado por um agente passivo em algumas importantes transformações nas estruturas do sistema e do Estado. Ainda que cooptada e servilmente condescendente com os rumos traçados pelos capitalistas, os trabalhadores ao impor seus anseios e ao exigir seus direitos, impulsionaram uma série de reformas e mudanças institucionais rumo a criação do Estado de Bem-Estar Social, que resultou de um intenso conforto entre classes sociais.

Ao se romper a dependência dos benefícios sociais em relação ao mercado, produziu-se a desmercantilização da assistência social, ao que a classe capitalista resistiu fortemente. Esses direitos sociais fortaleceram a classe trabalhadora em sua luta contra a classe capitalista e, mais, lograr esses direitos fortaleceu e ampliou a solidariedade social, contribuindo para a formação da classe trabalhadora. Dessa maneira, o estabelecimento e desenvolvimento do estado de bem-estar social debilitou, mais que fortaleceu, o capitalismo. (NAVARRO, 1993, p.164)



Genericamente, o Estado Social corresponde a uma adaptação do Estado tradicional (liberal burguês) às condições sócio-econômicas da civilização industrial e pós-industrial, período este caracterizado pelas grandes possibilidades técnicas, econômicas e sociais, mas também pelos seus novos e complexos problemas.

A tentativa de adaptação do Estado às constantes transformações decorrentes das novas condições sociais da civilização industrial, em que o Estado passa a direcionar a economia visando o bem-estar social, torna possível identificar um traço distintivo do Estado contemporâneo: a empresaliedade. No Estado contemporâneo, o agente público participa com o capital privado em empresas mistas ou promove a estatização de empresas. Sendo, também, característica precípua do Estado contemporâneo a função de zelar pelo bem-estar social – função eminentemente social de atendimento das demandas sociais: é o Estado das prestações.

Nessa dimensão, o Estado social responsabilizou-se pela legitimação de um sistema de proteção social construído a partir das pressões dos trabalhadores nas negociações com o capital, legitimando-se, desta forma, como mediador dos conflitos historicamente presentes na relação entre capital e trabalho. Tem-se, posteriormente, a institucionalização de um padrão mínimo de atendimento social, estendendo-o a todos os cidadãos, independente de sua condição de trabalhador, esse modelo estatal seria a institucionalização dos direitos sociais.

Conforme Faria (1998, p.39),

[...] a essência do Estado de Bem-Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos com um direito político, não como caridade.

O que se pode observar é que os Estados capitalistas procuram se legitimar perante os respectivos povos, visando garantir a continuidade do sistema econômico. Essa legitimidade é assegurada pela transformação de uma parte do excedente econômico nos mecanismos redistributivos do Estado de Bem-Estar Social.

Para Goulart Filho (1997, p. 83), “o capitalismo conseguiu sobreviver e conter uma revolução de baixo para cima, por que a revolução veio de cima para baixo, ou seja, uma não-revolução: reformas”, assim, com os ganhos sociais incorporados aos seus ganhos mensais, o trabalhador vê-se na possibilidade de ser incluído no mercado de consumo. Neste entendimento, os ganhos sociais resultantes das reformas, promovidas pelo Estado capitalista,

enfraqueceram os movimentos organizadores dos trabalhadores e contestatórios do capital, em todo o mundo.

A criação de uma rede de proteção social trouxe para o debate político uma série de movimentos populares até então excluídos do debate. Conforme Goularti Filho (1997) com o fortalecimento do tecido social e com a solidificação dos ganhos sociais, o Estado tornou-se o grande gerenciador da relação capital-trabalho e condutor do desenvolvimento econômico da nação, havendo que se...

[...] ressaltar que os ganhos sociais se espalharam num dos períodos mais prósperos do capitalismo, no momento em que a segunda revolução tecnológica finalmente atingia todos os setores da economia, o que permitiu impulsionar um longo ciclo de desenvolvimento econômico, que durou aproximadamente do segundo pós-guerra até o início da década de 70. (GOULARTI FILHO, 1997, p.84)

É no período pós-Segunda Guerra Mundial que se pode perceber melhor a formação dos Estados de Bem-Estar Social: trata-se de um período onde a classe trabalhadora teve forte participação em termos de luta social. Neste momento, os trabalhadores organizados desempenham um papel importante como verdadeiros agentes de mudanças nesse período.

Nesse universo, o Estado é entendido pelos conservadores, como excessivamente paternalista em razão de suas políticas de proteção social e, que por esta postura acaba levando o indivíduo à conformidade diante da assistência recebida, não perseguindo maiores rendimentos e melhores condições de vida. Nesse sentido, a influência do Estado se tornaria perniciosa para com os assistidos, ao limitar sua capacidade de trabalho, e onerosa para os contribuintes, que acabam mantendo essa condição pela contribuição de impostos.

Ocorre que passado os momentos mais difíceis do pós Segunda Guerra Mundial, os capitalistas retornaram aos seus objetivos egoístas, objetivando a ampliação de sua esfera de poder e de realização de lucros.

Insurge, então, a crença de que os mercados, funcionando livremente, com a participação estatal reduzida à garantia da ordem (diga-se assegurar a propriedade privada) e da justiça (no sentido de aplicar as sanções e punir aqueles que desrespeitassem a ordem). Desta forma, o Estado de Bem-Estar Social não seria mais necessário já que os mercados proporcionariam o bem-estar através do consumo.